MÓDULO 01

SUMÁRIO:

Página:

01. INTRODUÇÃO

Este é o primeiro módulo do Programa de Formação em Políticas Públicas da AATR – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais. O Curso foi dividido em três etapas. Aqui, discutiremos alguns conceitos básicos que são fundamentais para o entendimento das etapas posteriores. Dentre eles, podemos citar a organização do Estado brasileiro, o funcionamento e as competências do Município, o papel dos prefeitos e vereadores e as políticas públicas.

Mas, afinal, *por que estudar políticas públicas hoje*?

A Constituição de 1988, surgida a partir de intenso processo de mobilização e participação da sociedade civil, representa uma verdadeira conquista para os cidadãos brasileiros. Entretanto, como todos sabem, a maioria dos direitos por ela garantidos ainda não foram realizados na prática.

Isso se deve, em parte, à falta de conhecimento da população acerca de seus direitos e, também, à descontinuidade do processo de mobilização pré-constituinte. É buscando retomar essas lutas do passado e socializar o conhecimento acerca dos direitos estabelecidos na Constituição que precisamos (re) discutir Políticas Públicas.

E assim é, pois numa sociedade plural e democrática todos os cidadãos estão habilitados a atuar e a entender de direitos. Quer dizer, o saber sobre os direitos não pode ficar restrito aos advogados, mas, ao contrário, deve ser difundido por toda a sociedade, em especial, pelo movimento popular. Afinal, como ser cidadão e, portanto, participar da democracia, se não se tem conhecimento sobre os mais simples direitos?

Nesse contexto, as **políticas públicas** – desde que elaboradas em um processo participativo e de diálogo com a comunidade – têm um papel fundamental, na medida em que podem funcionar como instrumentos de redistribuição de riquezas, de implementação de direitos e, por conseguinte, de garantia de condições dignas de sobrevivência à parcela mais excluída da população.

Outro fator a ser destacado, consiste na importância conferida pela Constituição de 1988 aos **Municípios**. De fato, não é à toa que é no âmbito municipal que vêm surgindo as iniciativas mais inovadoras dos últimos tempos. É na esfera local, ainda, que temos o espaço mais propício para a radicalização da democracia, o que significa, em outras palavras, maior transparência na gestão dos prefeitos e vereadores, abertura de espaços para a participação popular e, enfim, a criação de uma nova cultura política que prime pela transparência e pela moralidade, afastando o clientelismo e o autoritarismo.

Precisamos, assim, lutar para a efetivação dos direitos já existentes e, também, pela conquista de novos direitos. Já que se não o fizermos, ninguém o fará por nós. Esta, podemos afirmar com absoluta convicção, é a única certeza que temos.

02. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Estado brasileiro é constituído por uma **federação**. Isto quer dizer que a organização e administração dos negócios públicos (por exemplo, a saúde, a educação etc.) são divididas entre várias esferas de governo. No Brasil, essas esferas são três: uma nacional (a União), uma regional (os Estados) e outra local (Municípios).

A *União* é composta pelo Presidente da República, pelos Deputados federais e Senadores e, ainda, pelo Poder Judiciário Federal. Cada *Estado* (por exemplo, Bahia, Paraná, Pernambuco etc.) é composto por um Governador, deputados estaduais e, ainda, pelo Poder Judiciário Estadual. Integram os *Municípios*, os prefeitos e os vereadores.

Portanto, temos no âmbito da União e dos Estados, a presença de três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e no âmbito municipal apenas dois poderes (Executivo e Legislativo). Enfim, não há um poder judiciário municipal.

Resumindo, podemos dizer que a União abrange todo o território do país, os Estados, por sua vez, possuem territórios menores – que estão dentro da União. Já os Municípios têm territórios menores ainda, inseridos dentro dos Estados.

Aprofundando um pouco nosso raciocínio, verificaremos que cada esfera de governo possui uma **competência** definida pela Constituição, isto é, deve atuar em áreas específicas e determinadas. Em alguns casos, essa competência é exclusiva de algum dos entes e, em outros, é comum, determinando que todos os entes federativos atuem em cooperação.

Vejamos alguns exemplos, para ficar mais claro. A reforma agrária é exemplo de competência exclusiva, pois só pode ser realizada pela União. Da mesma forma, só a União pode criar leis sobre direito penal (crimes). Já em relação à proteção do meio ambiente e à educação, a competência é comum, devendo União, Estados e Municípios atuarem de forma coordenada. No próximo ponto, estudaremos com mais detalhe a competência dos municípios.

Definidas as competências de cada ente da federação, podemos nos perguntar: *qual o principal objetivo da atuação do Estado brasileiro*? Ou seja, *para que mesmo foi criado esse Estado, a federação e a divisão de competências*?

A Constituição de 1988, no seu art. 3º, responde à nossa pergunta: “Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil: 01. Construir uma sociedade livre, justa e solidária; 02. Garantir o desenvolvimento nacional; 03. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; 04. Promover o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Isso significa que toda e qualquer atuação da União, dos Estados e dos Municípios devem ter por finalidade esses objetivos fundamentais, sob pena de estarem desobedecendo a Constituição. Enfim, o Estado, o governo e as políticas públicas devem servir à melhora de toda a sociedade e não para alguns poucos. Isso tem acontecido no seu município?

03. O MUNICÍPIO

Como vimos, o município é peça fundamental na federação brasileira. Foi pretendendo garantir que as ações municipais pudessem ser realizadas de maneira efetiva, que a Constituição assegurou a **autonomia municipal**. Isso significa que o município tem poder de gerência sobre suas atividades, independentemente de autorização ou interferência do Estado e da União. Portanto, não há hierarquia entre os entes da federação.

A autonomia municipal se divide em:

a) Autonomia política – Refere-se à possibilidade de eleger seus próprios representantes (prefeito e vereadores). Antigamente, por exemplo, os prefeitos das capitais eram indicados pelos Governadores dos Estados. Além disso, os municípios têm autonomia para criar leis sobre questões de interesse local.

b) Autonomia administrativa – Trata-se da possibilidade de gestão dos negócios locais pelo próprio município, sem interferência da União e dos Estados. E também, a organização e execução dos serviços públicos de sua competência (transporte público, por exemplo) e o planejamento quanto ao uso e ocupação do solo urbano.

c) Autonomia financeira – Tem a ver com a possibilidade de arrecadar tributos e aplicar suas rendas. Temos, como exemplo, as taxas municipais, o IPTU e o ISS.

Precisamos ficar atentos, pois a autonomia municipal, na prática, é muito frágil, principalmente em razão da falta de recursos. O que acontece é que os municípios têm assumido diversas atividades, sem, contudo, receberem uma contrapartida financeira correspondente.

De outro lado, não podemos aceitar o discurso de alguns administradores que vivem justificando a não realização de algumas tarefas, em razão da falta de verbas. Embora estas, de fato, sejam poucas, é necessário que a aplicação dos recursos públicos seja precedida de uma discussão com a comunidade a fim de serem definidas prioridades. Além disso, é preciso que os municípios cobrem, efetivamente, os seus tributos. É muito comum, por exemplo, que bancos e grandes comerciantes sejam isentos do pagamento de IPTU e ISS. *E no seu município como anda a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos?*

04. COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO.

Vimos nos tópicos anteriores que o Brasil está organizado numa federação, composta de três esferas autônomas e coordenadas entre si: União, Estados e Municípios. Vimos, ainda, que a Constituição determina quais as áreas e quais as matérias em que cada ente deve atuar. Em alguns casos, essa competência é exclusiva (quando pertence a só um dos entes da federação) e em outros casos ela é comum (todos devem atuar de forma coordenada). Além disso, esclarecemos que o município é autônomo, podendo gerir os negócios públicos locais e arrecadar tributos para tanto.

Seguindo o nosso estudo, analisaremos agora as principais competências do município, ou seja, qual a capacidade e em quais áreas ele pode atuar, fazer leis e promover políticas públicas.

As competências dos Municípios estão definidas no art. 30, da Constituição, podendo ser divididas nas seguintes categorias:

a) Legislativa – Esta competência está prevista no art. 30, incisos I, II, sendo próprio do município legislar sobre assuntos de **interesse local**, além de **suplementar a legislação federal e estadual** no que couber.

Para ficar mais claro o que significa assuntos de interesse local vejamos alguns exemplos que estão presentes no dia a dia do município:

– Regulamentação do trânsito e a sinalização das vias públicas;
– Cemitérios e serviços funerários;
– Utilização de logradouros, estacionamentos de veículos, carga e descarga;
– Usos de meios de propaganda (outdoor, cartazes, faixas e painéis);
– Limpeza urbana, coleta, destino e aproveitamento do lixo e resíduos;
– Horário de funcionamento dos estabelecimentos;
– Ordenamento dos espaços de feiras, mercados, matadouros e comércio ambulante;
– Localização de estabelecimentos comerciais e indústrias de serviços;
– Estradas vicinais e vias urbanas;
– Transporte coletivo;
– Depósito, captura e vacina de animais.

Já em relação à competência de suplementar a legislação federal e estadual, temos como exemplo: a desapropriação de imóveis, licitação e contratos, seguridade social.

b) Tributária – A competência tributária não diz respeito apenas a elaborar e aprovar a legislação específica – Código Tributário Municipal – ajustada às normas gerais do Código Tributário Nacional, mas principalmente arrecadar os impostos, taxas e contribuições. Para uma melhor compreensão cabe ressaltar quais são os impostos e taxas municipais:

– IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano;
– ISS: Imposto sobre Serviços;
– ITBI: Imposto de Transmissão Inter Vivos;
– Taxa de Serviços: cobrança de determinados serviços prestados ao contribuinte;
– Taxa pelo serviço de polícia: pagamento para licença de serviço;
– Contribuição de Melhoria: pagamento em decorrência de melhorias urbanas em determinada área, as quais valorizam os imóveis situados neste local;

– Contribuição Social de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais.

Convém ressaltar que a competência Tributária do Município envolve a concessão de isenções e incentivos, bem como a fixação de alíquotas dentro dos limites fixados em Lei nacional. Não podendo criar novos impostos, além dos que já estão previstos na Constituição.

c) Elaborar e executar políticas e serviços públicos municipais – O município dentro da sua esfera de atuação local, pode implementar diversas políticas públicas. As principais são as seguintes:

Política de educação: Cabe ao município implementar a educação Pré-escolar e ensino fundamental, obedecendo ao que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado. Vale lembrar que o município deve aplicar pelo menos 25% do total de recursos arrecadados em políticas de educação (art. 212, CF).

Política de saúde: Hoje realizada em comum com o Estado e a União, através do SUS, porém, com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde do município e dos agentes comunitários. Segundo o art. 77, do ADCT, da CF, os municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de suas receitas em ações e serviços de saúde. As prefeituras que ainda não aplicam esse valor têm até 2004 para se adequar à nova exigência.

Política urbana: Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais. Envolve, especialmente, o plano diretor (para cidades acima de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento, infra-estrutura básica, construção de moradia e espaços de lazer e esporte. Recentemente, foi publicada a Lei 10.257/01, mais conhecida como Estatuto das Cidades, que traz importantes avanços nessa área.

Política de Saneamento básico: Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente entre Município, Estado e União.

Política de renda e emprego: Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o município, devendo ela ser exercida em comum com a União e Estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (art. 23, X), logo é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado.

Política agrícola: Representa competência chave exercida pelo município em comum com a União e Estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII). Vale lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União.

Política cultural: Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, buscando conservar as identidades e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Sendo esta competência comum ao Estado e à União.

Política ambiental: Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde a direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

05. CÂMARA MUNICIPAL

A Câmara, composta pelos vereadores, é o Poder Legislativo Municipal. Nessa medida, constitui um espaço fundamental para a democracia, pois é no plenário da Câmara que as principais questões do município podem e devem ser discutidas e decididas, compreendendo aí desde a simples apro-

vação de uma lei até mesmo a cassação do prefeito. É por isso que precisamos lutar para que a Câmara seja efetivamente um lugar de diálogo, no qual os diferentes interesses possam ter voz e, enfim, intervir nos rumos do Município.

Analisaremos, a seguir, as principais funções da Câmara.

Função Legislativa – Esta é a principal atribuição da Câmara: a de produzir leis dentro da esfera de competência do município. Algumas leis são de iniciativa exclusiva do prefeito, isto é, apenas ele pode elaborar o projeto que, só então, será encaminhado para a votação no Legislativo. É o caso, por exemplo, das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), das leis de criação de cargos e de remuneração de servidores. As demais matérias poderão ter projetos de lei elaborados pelos próprios vereadores.

Depois de aprovado na Câmara, o projeto de lei segue para o Prefeito sancionar ou vetar. Sancionada, isto é, aprovada, a lei é promulgada, publicada e passa a valer. No caso de veto, o projeto volta para a Câmara para apreciar o veto, que pode ser integral ou parcial, podendo ser rejeitado por maioria absoluta dos vereadores.

Finalmente, há que se destacar a competência de emendar a própria Lei Orgânica. A votação nesse caso obedecerá a alguns requisitos, tais como quorum mínimo e dois turnos de votação.

Função de Controle e Fiscalização – Esta competência envolve não só identificar irregularidades ou ilegalidades, mas avaliar a gestão, o mérito e oportunidade das ações do Poder Executivo municipal. No aspecto fiscalizador, a Câmara o faz por intermédio dos próprios vereadores individualmente ou através das Comissões de Fiscalização. Além disso, conta com o apoio do Tribunal de Contas.

O Vereador, enquanto representante dos cidadãos, tem papel fundamental na fiscalização. Dentre as possibilidades de atuação destacam-se: *a)* solicitação de vistas aos processos de contas na Inspetoria do Tribunal de Contas; *b)* acompanhamento da execução orçamentária, inspeção às obras, denúncias fundamentadas ao Tribunal de Contas e solicitação para que este realize Auditorias; *c)* pedido de informações ao Executivo, que deve ser respondido em 15 dias, sob pena de crime de responsabilidade; *d)* representação ao Promotor, pedindo, com base em documentos, a apuração de eventuais irregularidades; *e)* discussão com a comunidade.

Enquanto instituição, a Câmara pode: *a)* instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito, mediante requerimento de 1/3 de Vereadores; *b)* realização de audiências públicas; *c)* pedido de informações e de comparecimento do prefeito ou de secretários à Câmara; *d)* ouvir cidadãos que queiram se pronunciar no plenário, usando para tanto a tribuna livre.

Função Julgadora – Esta competência é exercitada pela Câmara em duas ocasiões:

a) Julgamento das contas do Município, com base no parecer emitido pelo Tribunal de Contas. Vale ressaltar que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas só não prevalecerá caso assim votem 2/3 dos vereadores. Rejeitadas as contas, a depender dos motivos, o administrador poderá sofrer sanções político-administrativas, civis e, até mesmo, penais. Para tanto, é fundamental o encaminhamento de representação ao Ministério Público.

b) Julgamento do prefeito por infração político administrativa (Dec. 201/67) que poderá levar à cassação do mandato.

Função Administrativa – A estrutura administrativa da Câmara é dirigida pela Mesa da Câmara, órgão eleito de 2 em 2 anos, pela maioria dos Vereadores. Cabe à Mesa da Câmara zelar pela organização, funcionamento e estruturação internas, bem como dirigir os serviços auxiliares.

Função Política – Este papel da Câmara pode ser exercido em 3 níveis:

a) No nível interno: Na articulação com os diversos partidos e com o Executivo no sentido de tornar mais eficaz e democrático o uso dos recursos públicos.

b) No nível externo: Debate público das questões municipais, regionais e nacionais, envolvendo autoridades não só do município, personalidades públicas, profissionais das diversas áreas, organizações da sociedade civil e os cidadãos. Para isso, pode realizar audiências públicas, sessões especiais ou outros eventos que permitam o debate público em torno de questões e proposições importantes para a cidade;

c) No nível do relacionamento com outros poderes (Estadual, Federal, Ministério Público, Judiciário): Objetiva dar uma dimensão mais ampla ao poder local, não apenas no sentido da reivindicação, mas também, da proposição, da denúncia, da busca em mostrar e desenvolver as potencialidades locais.

Todas estas competências e funções podem ser exercidas pela Câmara. Muito pouco delas é exercida, seja pela inércia e desinteresse da Mesa, seja por falta de iniciativa dos Vereadores. Também falta pressão da Sociedade e dos Partidos Políticos. Para todas elas há meios, instrumentos legais e constitucionais disponíveis. Basta a vontade política de efetivá-los.

06. SUJEITOS MUNICIPAIS

Neste ponto, estudaremos um pouco sobre os sujeitos municipais, quer dizer, as pessoas que trabalham a serviço do Município. Dentre elas estão desde os prefeitos e vereadores até os professores e serventes das escolas. O entendimento acerca dos sujeitos municipais é fundamental, pois são muito comuns as irregularidades e os abusos por parte de prefeitos, que na maior parte das vezes se aproveitam da falta de conhecimento da população. É o caso, por exemplo, das demissões de funcionários só pelo fato de terem sido contratados pelo antecessor. Então, vamos lá.

Há três tipos de sujeitos municipais:

a) Agentes políticos – são aqueles que exercem o governo e a política, representando os cidadãos. No caso do município, são os prefeitos, vereadores e secretários.

b) Particulares em colaboração com o Poder Público – são aqueles que prestam algum serviço ao Município, mas sem vínculo empregatício e, na maior parte das vezes, sem remuneração. É o que ocorre, por exemplo, com os membros dos conselhos municipais.

c) Servidores públicos – são aqueles que foram contratados, têm vínculo empregatício e são pagos pela Administração pública. É o caso dos professores, funcionários da escola, da Câmara, da biblioteca municipal, da secretaria de saúde etc.

Cada Município deve ter uma Lei que estabeleça a qual regime de trabalho estarão sujeitos os seus servidores. Pode se optar pelo **regime estatutário** (de acordo com o estabelecido na Constituição, arts. 39 a 41) ou optar pelo **regime da CLT**, ou seja, a lei trabalhista que vale para os trabalhadores em geral. Na esfera federal, por exemplo, os servidores sujeitam-se ao regime estatutário, definido pela Lei n.º 8.112/90.

De acordo com o regime a que estão sujeitos, existem os seguintes tipos de servidores públicos:

b.1) **empregados públicos** – são os servidores que se sujeitam às normas da CLT, ingressam no serviço público mediante concurso e ocupam *emprego público*;

b.2) **servidores estatutários** – aqueles que se sujeitam a uma Lei municipal específica (estatuto dos servidores) e à Constituição (arts. 39 a 41), ingressam no serviço público mediante concurso e ocupam *cargos efetivos*. Possuem maiores garantias do que os empregados públicos.

b.3.) **servidores temporários** – aqueles contratados, em situações excepcionais, para um período determinado. Também integram esta categoria os que exercem funções de confiança (chefia, direção e assessoramento) ou cargos em comissão. Ingressam no serviço público mediante seleção simplificada ou livre nomeação e exercem *função*. Podem se sujeitar tanto ao regime da CLT, como ao regime estatutário, a depender da função exercida.

Vale ressaltar que a **realização de concurso público é obrigatória**, sendo dispensável apenas no último caso, ou seja, para serviços temporários, funções de confiança e cargos em comissão. Além disso, para as funções de confiança (chefia, direção e assessoramento) apenas podem ser nomeados servidores concursados.

Devemos lutar para que os servidores municipais sujeitem-se ao regime estatutário, já que neste eles possuem maiores garantias para o exercício de suas atividades, dificultando, assim, os abusos por parte dos prefeitos.

As principais garantias que possuem os servidores estatutários são as seguintes:

a) **estabilidade**, obtida após três anos de exercício do cargo. É importante lembrar que, embora o empregado público (sujeito ao regime da CLT), não possua estabilidade, isso não significa que possa ser demitido de acordo com a vontade do prefeito. É necessário, em qualquer caso, que haja um motivo que justifique a demissão (por exemplo, muitas faltas no serviço) e que seja garantido ao servidor a possibilidade de se defender.

b) **regime específico de previdência** (art. 40, CF). Este regime é mais benéfico (garante aposentadoria integral) do que o regime geral da previdência (teto de R$ 1.600,00), ao qual estão sujeitos os empregados públicos (CLT), bem como os trabalhadores da iniciativa privada.

Os servidores públicos (tanto ocupantes de emprego, como de cargo público) possuem, ainda, outros direitos, tais como: irredutibilidade de vencimentos, fazer greve, 13º salário, repouso semanal remunerado, férias anuais etc.

6.1. O Dever de respeitar os princípios da Administração Pública

Dentre as principais obrigações dos sujeitos municipais – sejam eles agentes políticos, servidores públicos ou particulares em colaboração com a Administração – está o dever de respeitar os princípios da Administração Pública, previstos na Constituição (art. 37). O desrespeito a eles pode gerar graves sanções aos culpados, dentre elas as previstas na Lei de improbidade administrativa. Abaixo comentamos os mais importantes princípios:

a) **Legalidade:** é a sujeição aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum. Quer dizer, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina ou permite;

b) **Moralidade:** exige a atuação segundo valores éticos e de honestidade. Em outras palavras, o Administrador deve agir segundo a moral que vige na nossa sociedade e, ainda, ser honesto, justo e respeitar os ditames da lei;

c) **Impessoalidade:** a atuação da Administração Pública deve buscar sempre beneficiar a coletividade e não apenas interesses particulares. Isso significa que o agente público não pode agir visando algum interesse que não seja o bem de todos, nem muito menos a sua promoção pessoal;

d) **Publicidade:** significa que os atos da Administração são públicos, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de conhecê-los e de ter acesso a eles. Enfim, trata-se da obrigatoriedade de ampla divulgação dos atos, leis e decisões do poder público;

e) **Motivação:** exige que a Administração justifique todos os seus atos, ou seja, indique quais os motivos e razões o levaram a realizar determinada atividade. Enfim, deve ser apontado qual o fundamento de fato e de direito que autorizam a atuação do Poder Público.

f) **Eficiência:** Implica na necessidade de maior organização dos serviços públicos, visando a uma prestação adequada e à obtenção de melhores resultados para a coletividade.

6.2. O Papel do Vereador

Vimos acima quem são os sujeitos municipais. Agora, aprofundaremos um pouco o estudo sobre os vereadores.

Os vereadores são agentes políticos com mandato legislativo. São eleitos mediante pleito direto e simultâneo, realizado em todo o País, para um mandato de quatro anos.

Como agentes políticos na esfera mais próxima da população, devem desenvolver atribuições de representação junto a várias instâncias, munidos para isso de alguns direitos e prerrogativas de função, mas igualmente, com algumas obrigações e impedimentos. O não cumprimento destes pode causar-lhes a extinção ou cassação do mandato.

Entre os principais **direitos dos vereadores**, podemos destacar os seguintes:

– A não-interferência em sua atividade parlamentar, quer dizer, liberdade para legislar;

– A prisão especial no curso de processo-crime (CPP, art. 295, II);

– Buscar apoio da opinião pública quanto à tomada de certas medidas legislativas;

– A participação em debates e votações;

– A eleição da Mesa Diretora e das Comissões, votando e sendo votado;

– O direito à remuneração, obedecendo aos limites legais estabelecidos em legislatura anterior e conforme teto fixado na Constituição: entre 20% e 75% da remuneração do Deputado Estadual, a depender do número de habitantes da cidade (art. 29, VI, CF). Além disso, o município não pode gastar mais do que 5% da sua receita na remuneração dos vereadores. Vale lembrar, ainda, que o vereador não pode receber qualquer outra remuneração em decorrência do mandato, a não ser diárias quando se afasta do município a serviço;

– O requerimento de licença por motivo de doença ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse 120 dias por sessão legislativa;

– A não-obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiaram ou deles recebeu informações;

– Possibilidade de exercer ao mesmo tempo cargo ou função administrativa, nomeada por concurso, havendo compatibilidade de horários; para exercer cargo de confiança no Executivo precisa se licenciar da Câmara;

– Inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato no território do município, isto é, não pode ser processado por expressar sua opinião ou voto.

Quanto aos **deveres dos vereadores**, relacionamos a seguir os mais importantes:

– Morar no território do Município sob pena de ter o mandato cassado;

– Comparecer à hora regimental, nos dias designados para a abertura das sessões, nelas permanecendo até o seu término;

– Votar as proposições submetidas à deliberação da Câmara;

– Comparecer às reuniões das Comissões Permanentes ou Especiais, das quais sejam integrantes, prestando informações e emitindo pareceres nos processos a eles distribuídos, com a observância dos prazos regimentais;

– Propor à Câmara todas as medidas que julgar convenientes aos interesses do Município, à segurança e ao bem-estar dos munícipes, bem como impugnar as que lhes pareçam contrárias ao interesse público;

– Comunicar sua falta ou ausência, quando tiver motivo justo para deixar de comparecer às sessões plenárias ou às reuniões de Comissão;

– Respeitar os seus pares;

– Conhecer bem o Regimento Interno da Câmara, a Lei Orgânica do Município e as Constituições Estadual e Federal e demais leis pertinentes.

Em relação à comunidade é papel do vereador:

– Ser o porta-voz da comunidade: conhecer os interesses e os problemas do município, encaminhando-os à Câmara e aos demais órgãos competentes;

– Estar presente e participar de todos os atos promovidos pela comunidade. Incentivá-la a utilizar os meios legais à disposição para exigir cumprimento da Lei e melhor aplicação dos recursos públicos;

– Ajudar a organizar a comunidade: fortalecer as associações, clubes e entidades populares existentes e estimular a participação ativa dos associados, a democratização das informações, a transparência nas decisões, com prestações de contas periódicas;

– Ajudar a articular as diversas entidades, fortalecendo suas características específicas, sem incentivar a competição entre elas e respeitando suas decisões e autonomia. Estimular a criação e a participação nos conselhos, fóruns e outras formas de articulação;

– A parceria entre sociedade civil e Câmara de Vereadores na fiscalização das contas públicas possibilita um maior controle sobre a administração pública;

– Cabe ao vereador encaminhar junto ao processo orçamentário, as emendas propostas pelas organizações, procurando fazer audiências públicas, permitindo uma maior participação na elaboração do orçamento e no controle do poder público;

– Buscar apoio técnico e político junto às organizações, solicitando estudos específicos sobres questões em pauta e proposições;

– Manter funcionando um Comitê amplo, suprapartidário, de acompanhamento do mandato.

Em relação à Câmara Municipal, é papel do vereador:

– Lutar para manter a posição de independência da Câmara em relação ao Executivo e a outros poderes;

– Ter iniciativa de projetos de lei que favoreçam os interesses da comunidade;

– Apoiar projetos de outros vereadores ou do Executivo que busquem atender às necessidades coletivas, elaborar emendas que julgar importantes;

– Conseguir meios para que as representações da comunidade sejam ouvidas através de sessões públicas, audiências públicas, tribuna livre etc;

– Zelar pela transparência e publicidade dos atos e decisões da Câmara;

– Evitar o corporativismo – defesas de privilégios para os Vereadores (subsídios, vantagens);

– Propor discussões mais abertas sobre assuntos de interesse da comunidade, requerendo sessões especiais com a convocação de profissionais competentes no assunto em pauta;

– Discutir e analisar o orçamento com as Comunidades e Organizações, propondo emendas que consultem aos seus interesses;

– Mobilizar cidadãos para freqüentar as sessões e estimular o uso da Tribuna Livre;

– Zelar pela moralidade administrativa e eficiência da Câmara, cobrando ações, denunciando situações e atos incompatíveis com os interesses da população;

– Ser ágil na execução de suas atribuições, estar atento aos prazos, denunciar protelações de pareceres e decisões; para isso é fundamental conhecer profundamente a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno;

– Manter uma atitude de cordialidade com os seus pares, buscando fazer alianças pontuais mesmo com os Vereadores de Partidos antagônicos; identificar forças próximas, aglutinando-as em torno de projetos de interesse da comunidade.

Em relação ao Poder Executivo, é papel do vereador:

– Manter-se informado das decisões e atos do Executivo, analisá-los e questioná-los quando for preciso;

– Ter postura crítica frente ao prefeito, independente da filiação partidária;

– Usar meios legais para impedir ou anular atos e decisões ilegais ou contra os interesses coletivos, representando junto ao Ministério Público ou acionando diretamente o Judiciário (Ação Popular, Mandado de Segurança);

– Exercer função de fiscalizar as contas, receitas e despesas, convênios, obras, examinando as contas, mensalmente, e fazendo as denúncias necessárias junto ao Tribunal de Contas do Município e representando junto ao Ministério Público no caso de improbidade administrativa;

– Fiscalizar as licitações públicas objetivando garantir a moralidade da concorrência pública;

– Fazer indicações ao Poder Executivo a fim de promover obras ou outra atividade de interesse da comunidade;

– Fiscalizar as contas municipais e acompanhar permanentemente a execução orçamentária através de análise de balancetes, cronogramas de despesas, cumprimentos de metas fiscais e, principalmente, realizando visitas mensais ao Tribunal de Contas dos Municípios e denunciando ao próprio TCM e ao Ministério Público;

– Exigir ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos planos, projetos, Leis Orçamentárias, prestações de contas da Prefeitura e da Câmara, bem como dos pareceres emitidos pelo TCM.

Em relação aos poderes estaduais e federais, é papel do vereador:

– Acompanhar, analisar e discutir com a comunidade atos e decisões das esferas estadual e federal de referência direta ao município;

– Fazer indicações, sugestões, propostas, reivindicações e encaminhá-las através do deputado da região ou diretamente aos órgãos competentes;

– Manter-se numa posição independente e ativa frente ao deputado da região, sem considerar sua filiação partidária;

– Estabelecer diálogo permanente com membros do legislativo estadual e federal a fim de garantir políticas sociais e recursos para o seu respectivo município.

Em relação aos partidos, é papel do vereador:

– Lutar para que as decisões dos partidos sejam democráticas e independentes;

– Lutar pela autonomia local;

– Discutir na instância partidária os problemas da população e da Câmara;

– Elaborar, discutindo com a comunidade, o programa partidário;

– Manter a coerência partidária;

– Não colocar os interesses partidários acima dos interesses da comunidade;

– Influir nas decisões do partido encaminhando críticas e sugestões;

– Exigir do Partido assessoria técnica e em comunicação.

Em relação à mídia, é papel do vereador:

– utilizar os meios de comunicação local, a exemplo das rádios oficiais e comunitárias, televisão, jornais, serviços de alto-falante, carros de som, procurando desta forma discutir junto à sociedade os problemas do município e suas propostas para o benefício coletivo;

– O vereador poderá manter a comunidade informada do seu mandato através de jornais, boletins, ou material informativo próprio do mandato;

– Elaborar dossiês específicos sobre as questões importantes, com fotografias, documentos e divulgá-los entre os pares e as organizações da sociedade;

– Utilizar jornais de maior circulação, através dos "espaços do Leitor", ida em comissão às redações, provocar entrevistas etc.

Será exigir demais de um Vereador de partidos geralmente pobres, sem recursos, de estruturas deficientes? Claro que não se está propondo um super-homem, muito menos, um SUPER-VEREADOR, mas um vereador, consciente, ativo, criativo, integrado no Partido, na sociedade e vinculado às bases. Muitos deles já existem, outros têm potencial, vontade política, mas enfrentam a omissão das organizações que não querem se comprometer, apóiam nas eleições e depois deixam que "se virem". A responsabilidade da sociedade é grande, das organizações, mais ainda.

Vereador algum pode ser uma ilha. Precisa ser um continente, articulando as ilhas de competências, de vontades, de habilidades. Um continente com um conteúdo de democracia, cidadania, justiça, paixão. Aí está o desafio para todos nós que queremos uma sociedade civil ativa, democrática, forte, atuando junto a uma representação política realizadora, criativa, inovadora e eficaz.

6.3. Responsabilidade dos prefeitos e vereadores

Por questão de ordem moral, ética e jurídica, as pessoas a quem se confiou a administração de bens públicos são obrigadas a um extremo cuidado com o manuseio da coisa pública: devem respeitar os princípios que regem a Administração Pública (v. item 6.1) e não podem fazer como seus, bens e haveres da comunidade.

Sabemos, no entanto, que ao longo da história brasileira, a utilização do aparato público em proveito privado tem sido constante. E tal vulto assumiu a corrupção na administração pública brasileira que, além da própria Constituição, diversas são as leis que estabelecem, muitas vezes com extrema severidade, sanções para o agente corrupto. Nesse sentido, e de acordo com o tipo de sanção, podemos dividir a responsabilidade dos prefeitos e vereadores da seguinte forma:

a) Prefeitos:

– Crimes de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67, art. 1º) – Prisão.

– Crimes contra as finanças públicas (Código Penal) – Prisão.

– Crimes contra a Administração Pública (Código Penal, art. 312 a 327) – Prisão.

– Infrações político-administrativas (Decreto-Lei 201/67, art. 4º) – Impeachment.

– Improbidade Administrativa (Lei 8429/92) – Suspensão dos direitos políticos, perda do cargo, ressarcimento do dano causado, pagamento de multa, proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos ou benefícios fiscais.

– Infrações administrativas contra as leis de finanças públicas (Lei 10.028/00) – multa de 30% sobre os vencimentos anuais.

b) Vereadores

– Crimes contra a Administração Pública (Código Penal, art. 312 a 327) – Prisão.

– Infrações políticas (Decreto-Lei 201/67, art. 7º) – Cassação do mandato.

– Improbidade Administrativa (Lei 8429/92) – Suspensão dos direitos políticos, perda do cargo, ressarcimento do dano causado, pagamento de multa, proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos ou benefícios fiscais.

Todas essas leis e sanções visam inibir a corrupção. Assim, um mesmo ato (como, por exemplo, desvio de verbas) pode ocasionar conseqüências nas esferas penal (prisão), política (perda do cargo, suspensão dos direito políticos) e civil (multa, devolução do dinheiro). Vejamos agora, de forma breve e exemplificativa, os principais preceitos legais sobre a matéria.

Crimes de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67, art. 1º)

São crimes relacionados com o exercício da função de prefeito. Ocorre nos casos em que este se aproveita da sua condição de Chefe do Poder Executivo para praticar uma conduta ilícita. O julgamento é da competência do Poder Judiciário e independe de prévia autorização da Câmara. Como exemplo, podemos citar: apropriação, desvio ou utilização indevida de rendas ou verbas públicas; deixar de fornecer certidões de atos e contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei. Por fim, vale ressaltar que a pena pode variar de 3 meses a 12 anos de prisão e que há a possibilidade de, no decorrer do processo, ser decretado o afastamento do cargo ou a prisão preventiva do prefeito, a depender da gravidade do caso.

Crimes contra as finanças públicas (Código Penal)

Trata-se de sanções recentemente introduzidas no Código Penal, pela Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (Lei 10.028/00). Visa assegurar o cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece, por exemplo, pena de um a quatro anos de prisão para o prefeito que aumentar despesa com pessoal nos três últimos meses do mandato.

Crimes contra a Administração Pública (Código Penal, art. 312 a 327)

Esses crimes podem ser cometidos por qualquer um que exerça uma função pública, desde os funcionários de uma secretaria até mesmo os vereadores e prefeitos. Estão previstos no próprio Código Penal. Os principais são: **peculato** (apropriação de dinheiro ou bem público), **concussão** e **corrupção passiva** (exigir, solicitar ou receber, em razão da função que exerce, vantagem indevida) e **prevaricação** (retardar ou deixar de praticar ato a que esteja obrigado a cumprir, em razão de interesse pessoal).

Infrações político-administrativas (Decreto-Lei 201/67, art. 4º)

Tratam-se de processo e julgamento políticos, realizados pela Câmara Municipal. Tem a finalidade de impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo. É o conhecido "impeachment". Como exemplo pode-se citar: deixar de apresentar à Câmara, no tempo e forma regular, a proposta orçamentária; retardar a publicação ou deixar de publicar leis e atos sujeitos a essa finalidade. Importante lembrar que a denúncia pode ser feita por qualquer cidadão e encaminhada ao Presidente da Câmara. O prefeito só será cassado mediante voto de 2/3 dos vereadores.

Improbidade Administrativa (Lei 8429/92)

O termo "probidade" vem do latim: *probitas,* ou seja, quem detém a qualidade de bom, honesto. Está, assim, associado à moralidade administrativa. Busca-se com ela o respeito não só à lei, mas também e sobretudo a conformação à ética, a valores sociais objetivos e à lealdade. Os atos de improbidade administrativa são de três tipos:

01) os que importam enriquecimento ilícito - ocorre quando há auferimento ilícito de qualquer vantagem patrimonial, como, por exemplo, no caso de desvio de verbas públicas;

02) os que causam prejuízo ao Erário – é o caso de compra de determinado bem para o Município por preço superior ao de mercado;

03) os que atentam contra os princípios da Administração Pública – é o caso de irregularidades em concurso público ou não prestação de contas. A depender da gravidade do caso, as penas poderão ser as seguintes: suspensão dos direitos políticos, perda do cargo, ressarcimento do dano causado, pagamento de multa, proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos ou benefícios fiscais.

Infrações administrativas contra as leis de finanças públicas (Lei 10.028/00)

Trata-se de sanção civil-administrativa para os casos de desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal. É processada e julgada pelo Tribunal de Contas e punida com multa de 30% sobre os vencimentos anuais do prefeito. Como exemplo pode-se citar: propor lei de diretrizes orçamentária que não contenha as metas fiscais; deixar de promover a redução de despesa com pessoal no que houver excedido o limite máximo estabelecido para cada Poder.

Infrações políticas (art. 7º, Dl 201/67)

É o equivalente às infrações político-administrativas dos prefeitos, quando cometidas por vereadores. Trata-se, portanto, de processo e julgamento políticos realizados pela Câmara. A pena é a cassação do mandato. Ocorre, por exemplo, em casos de quebra de decoro ou quando o parlamentar valer-se do mandato para prática de atos de corrupção.

Dessa forma, veja-se que inúmeras são as sanções previstas e que variam desde prisão até a perda do cargo e pagamento de multa. Vale notar, ainda, que, embora diversas as leis, uma não impede a aplicação da outra. Assim, por exemplo, havendo condenação penal, nada impede que o corruptor tenha que ressarcir o dano ou pagar multa.

Não se esqueça que o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara Municipal têm um papel importante na aplicação destas penas. É a essas instituições que devem ser encaminhadas as denúncias.

06. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

No direito privado, a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes. Já no direito público, a administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, entre os quais, a exigência de **prévia licitação**, só dispensável nos casos expressamente previstos em lei.

Contrato administrativo **–** É o ajuste, o acordo de vontades, que a administração pública celebra com o particular ou outra entidade administrativa para realização de objetivos de interesse público.

O Contrato Administrativo é documento público. A publicação resumida do contrato e de seus aditamentos é, agora, obrigatória. (Art. 6º, p. único - Lei 8.666/93.).

Considera-se nulo o Contrato Administrativo, quando:

– Realizado sem concorrência, quando a lei a exige;

– Mediante concorrência fraudada no seu procedimento ou julgamento;

– Quando o ajuste contraria normas legais.

Principais Contratos Administrativos:

– Contrato de Obra Pública

– Contrato de Serviço

– Contrato de Trabalhos Artísticos

– Contrato de Fornecimento

– Contrato de Concessão

Contrato de Obra Pública: é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma construção, uma reforma ou uma ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público. Exemplo: construção de ruas, redes de energia, obras de saneamento, hospitais, escolas etc.

Contrato de Serviço: é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. Exemplo: manutenção, transporte, publicidade, reparação, trabalhos técnico-profissionais etc.

Contrato de Trabalhos Artísticos: é todo ajuste administrativo que visa a realização de “obras de arte”, em qualquer dos campos das chamadas “belas-artes” ou “artes maiores”. Exemplo: pintura de um mural, escultura de uma estátua, execução de um musical etc.

Contrato de Fornecimento é o ajuste administrativo pelo qual a administração adquire coisas móveis (materiais, produtos industrializados, gêneros alimentícios etc) necessárias à realização de suas obras ou à manutenção de seus serviços.

Contrato de Concessão é o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução remunerada de um serviço (Ex.: transporte público) ou obra pública (Ex.: construção e exploração de uma estrada) ou lhe cede um bem público (para, por exemplo, exploração de um mercado), para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

ATENÇÃO: Em todos esses tipos de contratos a Lei exige **licitação prévia**, a fim de possibilitar que o Poder Público selecione a proposta mais vantajosa para o contrato que pretende realizar. Dessa forma, é preciso ficar muito atento, porque a corrupção não acontece apenas nas grandes obras, mas também nos pequenos contratos. Portanto, aquela obra que está sendo realizada na sua comunidade, a pintura de um prédio escolar, a construção de um posto médico, a limpeza de um canal, o calçamento de uma rua, pode ter sido contratado irregularmente, beneficiando os apadrinhados do Prefeito, em total prejuízo para os cofres públicos e para o patrimônio do cidadão.

Licitação – É o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

A Licitação tem por finalidade:

a) a obtenção do contrato mais vantajoso para a administração pública;

b) igual oportunidade a todos os interessados;

c) fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Como você está vendo, a lei estabelece uma série de mecanismos para impedir que o administrador público realize contratos para beneficiar os seus apadrinhados e em prejuízo do patrimônio público.

A Lei n.º 8.666, de 21-06-93, estabelece normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art.1º) .

OBS.: Subordinam-se também ao regime desta Lei as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta Lei, como veremos a seguir, atendendo as reivindicações da sociedade, estabelece maior transparência ao processo licitatório, permitindo a qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento (art. 4º).

***Procedimento da Licitação*:**

Fase Interna:

O procedimento da licitação inicia-se na repartição interessada com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa.

Fase Externa:

a) edital ou convite de convocação dos interessados;

b) recebimento da documentação e propostas;

c) habilitação dos licitantes;

d) julgamento das propostas;

e) adjudicação e homologação.

Edital: é a lei da licitação e do contrato administrativo. Em outras palavras, é o instrumento pelo qual a administração leva ao conhecimento público a abertura da licitação, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas.

ATENÇÃO**:** Nulo é o Edital omisso em pontos essenciais, ou que contenha disposições arbitrárias ou preferenciais, o que ocorre quando a descrição do objeto da licitação é tendenciosa, conduzindo a um concorrente certo, sob a falsa aparência de uma convocação igualitária.

O Edital está sujeito ao princípio da publicidade, sendo por isso obrigatória a sua publicação na imprensa oficial e particular.

Modalidades de Licitação:

– Concorrência

– Tomada de Preços

– Convite

– Concurso

– Leilão

Concorrência: é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados. A concorrência é obrigatória nas contratações de obras, serviços e compras. É também obrigatória, independentemente do valor do contrato, na compra ou venda de bens imóveis.

Tomada de Preços: é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação. A tomada de preços é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos no ato administrativo competente.

Convite: é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita a pelo menos três interessados no ramo para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de cinco dias úteis. É a única modalidade de licitação em que não é necessária a publicação de edital, porque é feito diretamente aos escolhidos pela administração através de **carta-convite.**

Concurso: é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico. Normalmente, há atribuição de prêmio aos classificados, mas a lei admite também a oferta de remuneração.

Leilão: é a espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis e semoventes (animais).

Como você está percebendo, o Prefeito ou outro qualquer administrador público não pode sair por aí contratando obras, serviços ou comprando ou vendendo imóveis públicos aos seus apadrinhados. A **LEI** exige **licitação**, exatamente para permitir que a administração pública realize o contrato mais vantajoso, mediante as propostas apresentadas, de igual oportunidade, por todos os interessados.

ATENÇÃO: Se o contrato celebrado pelo Poder Público não obedecer a essas regras poderá ser invalidado e o agente público poderá ser responsabilizado, inclusive, penalmente.

Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Embora a licitação seja obrigatória, em algumas situações, excepcionalmente, torna-se mais vantajoso para os interesses do ente público a sua não realização. A lei disciplina os casos em que a administração pode ou deve deixar de realizar licitação. São os seguintes:

Dispensa de Licitação: a dispensa ocorre quando se verifica situações onde a licitação, embora possível, não se justifica em razão do interesse público. A própria lei a define. Está previsto no Art. 17, I e II, da Lei 8.666/93. Exemplo: a venda de um imóvel público a outro órgão público. Em outros casos (previstos no art. 24, I a XVII), fica a critério do Administrador – a depender do caso concreto – optar ou não pela dispensa. Exemplo: guerra ou grave perturbação da ordem pública.

Inexigibilidade de Licitação: ocorre quando não há possibilidade de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração (Art. 25, I, II e III). Exemplo: contratação de serviços técnicos profissionais especializados; contratação de artistas etc.

LEMBRE-SE que qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada. (§ 8º, Art. 7º, Lei 8.666/93.) e, ainda, poderá acompanhar o processo licitatório promovido pelos órgãos públicos, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. (art. 4º. parte final, da Lei 8.666/93).

Finalmente, é importante lembrar que, além das medidas acima referidas, você deve fiscalizar a execução da obra ou do serviço contratado pelo Poder Público e, principalmente, verificar a legitimidade do contrato, se a obra ou serviço contratado atende as necessidades da população, se é uma prioridade para o povo ou se é uma maneira disfarçada de beneficiar os apadrinhados do Prefeito.

Se você constatar alguma irregularidade ou ilegalidade, denuncie, peticione, represente ao Tribunal de Contas ou à Câmara de Vereadores ou ao representante do Ministério Público, ou ingresse com uma ação popular. Não permita que o seu município seja lesado. Organize-se, participe, seja CIDADÃO!

07. POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas são ações do Poder Público voltadas para o bem comum ou o interesse público. Trata-se, em outras palavras, de medidas e intervenções sociais impulsionadas pelo Estado visando melhorar a qualidade de vida da população e garantir e ampliar direitos.

Deste conceito, é importante pensarmos um pouco sobre o que quer dizer “público”. Para que uma política seja “pública” é necessário não apenas que ela tenha por objetivo o bem comum de todos,

da população, mas, também, que o seu processo de elaboração seja submetido a debate e considerações daqueles que serão beneficiados.

Assim, podemos distinguir políticas governamentais (aquelas feitas unicamente pelos técnicos e burocratas do Estado) de políticas públicas (aquelas elaboradas a partir de um amplo processo de discussão e diálogo com a população).

Tal processo de diálogo, quer dizer, de participação popular, é fundamental, já que as políticas públicas se realizam num campo extremamente contraditório, onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação.

Além disso, é preciso considerar que as demandas são muitas, os interesses a contemplar são diversos – e, às vezes, opostos – razão pela qual as políticas públicas passam necessariamente por uma definição de **prioridades**: qual dentre as diversas necessidades da população deve ser atendida em primeiro lugar?

Ora, não podemos permitir, em uma sociedade democrática, que tais prioridades sejam definidas a portas fechadas e de acordo tão-somente com o que pensam técnicos e funcionários dos governos.

E assim é, pois as políticas públicas estão intrinsecamente ligadas ao posicionamento político do Administrador, bem como ao modelo de gestão por ele adotado. É muito comum, por exemplo, que determinadas administrações municipais priorizem reformas nas praças, nas avenidas, deixando de lado questões – sem dúvida, mais importantes – tais como investimentos na agricultura e pecuária (principalmente, em municípios com vocação agrícola).

Seguindo essa idéia, podemos classificar as políticas públicas em:

a) **Estruturais** – buscam interferir de forma definitiva e ampla nas principais questões sociais, promovendo e favorecendo a autonomia e a inserção social dos cidadãos beneficiados. Ex: reforma agrária, políticas de universalização do ensino básico e de geração de emprego e renda;

b) **Compensatórias** – objetivam apenas amenizar os problemas sociais, tratando-os de maneira paliativa. Ex: programas de renda mínima, o seguro-desemprego etc.

Outra classificação muito utilizada refere-se à abrangência dos benefícios:

c) **Universais** – para todos os cidadãos;

d) **Segmentais** – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado – idade, condição física, gênero etc.;

e) **Fragmentadas** – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Se formos analisar as políticas públicas no Brasil de hoje, veremos que a maior parte delas são do tipo compensatórias e, ainda, fragmentadas. E isso reflete bastante o modelo neoliberal adotado atualmente pelo governo federal. Como principais características deste modelo podemos citar: ênfase na eficiência, redução do papel do Estado, aumento do papel da iniciativa privada e do mercado.

Isso significa que não há um esforço do Poder Público em, de fato, enfrentar as grandes questões que afligem o nosso país. Com efeito, não temos uma política de criação de empregos, nem muito menos uma política de redução da pobreza e das desigualdades.

Temos, apenas, algumas intervenções fragmentadas, setorizadas, que servem para tornar "menos ruim" a situação de parte do povo. Infelizmente, programas como o bolsa escola sozinhos, isto é, sem estar acompanhados de uma política maior, que vise realmente garantir autonomia e emancipar os sujeitos, não resolverão nossos problemas.

Vale falar, mais uma vez, da importância da participação popular. As experiências mais exitosas do país surgiram a partir de intensos processos de mobilização, intervenção e de iniciativas da sociedade civil.

Daí a necessidade de concebermos políticas públicas como **processo**. Um processo de discussão, diálogo, de mediação entre interesses conflitantes, que compreende as seguintes etapas: diagnóstico participativo, busca de alternativas (inclusive, levantamento de experiências bem sucedidas), mobilização e debate público em torno das alternativas (fixando recursos, competências, parcerias etc.), aprovação pelo Legislativo, acompanhamento da execução e avaliação.

08. ESTATUTO DAS CIDADES

O Estatuto das Cidades – Lei n.º 10.257, publicada em 10 de julho de 2001 – é a lei que regula o art. 182 da Constituição Federal. Trata-se de uma norma de muita importância, já que traz novos instrumentos que, se bem utilizados, podem possibilitar uma melhor ordenação do espaço urbano, garantindo o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população, principalmente, no que tange ao direito à moradia e à função social da propriedade.

Antes de estudarmos os principais pontos da lei, temos que fazer referência à história do Estatuto das Cidades. Como toda lei que traz avanços para a sociedade, ela passou por um longo tempo "cozinhando" no Congresso Nacional. Só para se ter uma idéia, o primeiro projeto de lei que visava regulamentar a política urbana, surgiu em 1983. Embora o projeto ter sido arquivado, os debates em torno da questão se aprofundaram e acabaram possibilitando uma articulação maior.

Conseqüência disso foi a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que, em 1987, contando com mais de 250.000 assinaturas, foi encaminhada à Assembléia Constituinte e acabou dando origem aos artigos da Constituição de 1988 que garantem a função social das cidades.

Só que, após a promulgação da CF de 1988, era necessário, ainda, a promulgação de uma lei que regulamentasse a matéria. Assim, em 1990, o Senado Federal aprovou um projeto do Senador Pompeu Souza. Entretanto, encaminhado à Câmara Federal, os grandes proprietários de terra, as imobiliárias e as construtoras passaram a realizar forte mobilização contra o projeto, que ficou parado até o final de 1997. A partir daí, com muita pressão da sociedade civil e de parlamentares ligados às causas populares, o projeto começou a caminhar, sendo aprovado apenas quatro anos depois, em julho de 2001.

Sem dúvida, essa história demonstra que o Estatuto das Cidades é uma lei que não agrada aos poderosos. Inclusive, como veremos, alguns artigos foram acrescentados por pressão deles. De outro

lado, demonstra, também, que a sua implementação dependerá de forte atuação do movimento popular e da sociedade civil, pois serão fortes os interesses contrários a ela. Vejamos, então, os principais pontos estabelecidos na lei.

Princípios – A lei estabelece os princípios que devem nortear toda e qualquer política urbana do Município. Os mais importantes são os seguintes: direito a cidades sustentáveis (acesso à terra, moradia, saneamento ambiental, infra estrutura, transporte e serviço público); gestão democrática e participativa; planejamento do desenvolvimento das cidades; ordenação e controle do uso do solo e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Instrumentos – O Estatuto da Cidade estabelece alguns instrumentos que devem servir à implementação desses princípios. É o caso do plano diretor, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, regularização fundiária.

Plano Diretor – É o mais importante, já que engloba todos os outros instrumentos. Consiste numa lei que estabelece o planejamento municipal – ou seja, as ações, metas e prioridades do Município – no que tange à política urbana. Deve tratar, por exemplo, da organização do transporte público na cidade, do uso e ordenamento do solo, da regularização fundiária, do meio ambiente urbano – incluindo praças, iluminação pública, parques e paisagem – dos requisitos para o atendimento da função social da propriedade (principalmente, de modo a evitar a especulação imobiliária e garantir moradia a todos), requisitos para a construção etc.

O Plano Diretor deve abranger tanto a zona rural como a zona urbana. É obrigatório para cidades que tenham mais de vinte mil habitantes, que integrem regiões metropolitanas, áreas turísticas, áreas com impacto ambiental ou, ainda, que queiram se valer dos demais instrumentos fixados na Lei 10.257/01. Os Municípios que se encaixem em uma dessas condições, deverão elaborar seu plano diretor até 2006, sob pena de responsabilização do prefeito por improbidade administrativa.

É importante lembrar que no processo de elaboração (e também na sua implementação) é obrigatória a participação popular, seja através de audiências e debates públicos, seja através do livre acesso, de qualquer cidadão, aos documentos e informações relativos ao plano diretor. Além disso, as metas e prioridades por ele estabelecidas deverão ser adotadas pelas leis orçamentárias.

Como vai o a política urbana do seu município? Existe um plano diretor? Os terrenos são utilizados de forma a beneficiar a coletividade? Todos têm um lugar adequado para morar?

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – Trata-se de instrumento que visa garantir o cumprimento da função social da propriedade. Como vimos acima, o plano diretor deve fixar os requisitos mínimos para que a propriedade cumpra sua função social. Caso um determinado imóvel não atenda a essas exigências, isto é, esteja sub aproveitado, o município poderá obrigar, mediante lei, que o proprietário realize o aproveitamento do terreno.

Passado o prazo fixado na lei (no mínimo de um ano para apresentação de projeto e dois anos para que se iniciem as obras), o município poderá se valer do IPTU progressivo, isto é, aumentando a cada ano o valor do imposto, até o máximo de 15% do valor do imóvel. Passados cinco anos, o município, então, poderá desapropriar o imóvel, tomando para si a propriedade e realizando o devido aproveitamento da área.

É importante notar que temos agora uma nova concepção de propriedade. É necessário que o dono do bem atue em benefício da coletividade, podendo o município obrigar que ele assim o faça.

Concessão de uso especial para fins de moradia – Esse instrumento é fundamental para se garantir o direito à moradia e a regularização dos imóveis. Está previsto na Medida Provisória n.º 2.220/2001, já que o Presidente da República vetou os artigos do Estatuto das Cidades que o regulavam.

Refere-se ao direito que tem o cidadão que mora em um terreno público, de até 250 m^2, situado em área urbana, receber autorização do Poder Público, para continuar morando nele. A autorização é gratuita e pode ser requerida na Justiça, em caso de omissão e negativa da Autoridade responsável. Só tem esse direito aqueles que em 30 de junho de 2001 moravam no local há cinco anos.

Usucapião especial de imóvel urbano – Embora já estivesse previsto na Constituição, o Estatuto das cidades inovou, pois criou a possibilidade de que um grupo, uma coletividade de pessoas, entre com a ação para adquirir a propriedade do terreno, no qual morem há mais de cinco anos.

Direito de Preempção – Embora tenha esse nome complicado, é algo bem simples. Refere-se ao direito de preferência que terá o município para a compra de terrenos em determinadas áreas da cidade. Para tanto, é necessário que exista uma lei municipal, baseada no plano diretor. O município só poderá se valer desse direito para: regularização fundiária, projetos habitacionais, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes etc.

Outorga onerosa do direito de construir – Esse instrumento foi inserido na lei pelas grandes imobiliárias e construtoras. Consiste na possibilidade do plano diretor permitir que em algumas áreas construa-se além do permitido, mediante contrapartida financeira do construtor.

Estudo de Impacto de Vizinhança – O Município poderá exigir que para o licenciamento de determinadas obras e empreendimentos seja realizado um estudo de impacto de vizinhança, que avalie os efeitos positivos e negativos na qualidade de vida dos cidadãos.

Gestão Democrática e Participativa – Qualquer atuação do Poder Público Municipal relativa à política urbana deverá envolver a participação e o acompanhamento da população. Além disso, o Estatuto das Cidades exige a realização de debates, audiências e consultas públicas como condição essencial para que a Câmara Municipal possa aprovar as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

09. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AATR espera com esse módulo e com o curso de Políticas Públicas estar contribuindo para a construção de uma nova cultura política, mais democrática e transparente. Precisamos acreditar. Acreditar que apesar das muitas dificuldades e derrotas podemos, sim, viver numa sociedade melhor. Depende de nós. É o que nos dizem nossos companheiros de luta, os Zapatistas, na mensagem abaixo:

"Em nossos sonhos temos contemplado um outro mundo. Um mundo verdadeiro, um mundo definitivamente mais justo daquele no qual vivemos agora. Vimos que neste mundo os exércitos não eram mais necessários; que a paz, a justiça e a liberdade eram tão comuns que já não se falava delas como coisas distantes; do mesmo modo, as coisas boas deste mundo eram mencionadas como quem fala do pão, dos pássaros, do ar, da água, como quem diz livro e voz. Neste mundo, o governo da

maioria era razão e vontade; os que mandavam eram pessoas de bons pensamentos; mandavam obedecendo. Este mundo verdadeiro não era um sonho do passado, não era algo que vinha de nossos antepassados. Vinha do futuro, pertencia ao passo seguinte que dávamos. Foi assim que começamos a caminhar para fazer com que este sonho se sentasse à nossa mesa, iluminasse a nossa casa, crescesse em nossas plantações, enchesse o coração de nossos filhos, limpasse nosso suor, sanasse nossa história e se tornasse realidade para todos.

É isto que queremos.

Nada mais, mas também nada menos”.

Exército Zapatista de Libertação Nacional - EZLN, México, 1º de março de 1994.